

移行期間終了後における公益事業の課題と展望(2)

—自治体出捐法人を中心に—

Ⅲ 自治体出捐法人と指定管理問題
Ⅳ 公益信託の概要

Ⅴ 監督の基本的考え方と立入検査等
Ⅵ 法人の移行後における課題と対応

東北公益文科大学大学院教授
山形県公益認定等審議会委員 **出井信夫**

(承前)

Ⅲ 自治体出捐法人と指定管理問題

今号では、各都道府県の公益法人等審議会において、とりわけ大きな問題となっていた「自治体が出捐した公益法人における指定管理制度」に関して概説する。

(1) 指定管理者制度の導入経緯

地方自治法における「公の施設」、すなわち、公共施設の管理運営に関する条文に関しては、これまでに法の制定から3回の法改正が行われている。

まず、昭和22(1947)年の地方自治法の制定時の際には、第244条「公の施設」の項目については存在していない。財務の中の一節として、「財産及び营造物」に関する概念に係る事項として整理されていただけである。また、設置管理の主体についても自治体のみが想定され、管理委託については消去的な扱いとされていた。

昭和38(1963)年の地方自治法の改正で、はじめて「公の施設」に関する項目が新設された。この法改正においては、施設の設置・整備については自治体の責務であると示される一方、その管理について業務委託制度がはじめて導入された。ただし、業務委託先については、一部事務組合などの「公共団体」や社会福祉協議会などの「公共的団体」にのみ

に限定されていた。

平成3(1991)年には、これらの業務委託先に「自治体が2分の1以上出資している法人」が加えられ、公益法人や株式会社等、いわゆる自治体の外郭団体と呼ばれる第3セクター等へ施設の管理委託が可能となった。それと同時に、この改正では「利用料金制度」が導入され、管理受託者が直接利用料金を受け取り、自らの収入とすることができるようになった。

その後、平成15(2003)年に指定管理者制度が創設され、公の施設の管理を公共的な団体に限定することなく、民間事業者にまで広く委託することが可能となった。

因みに、指定管理者制度の導入に関しては、平成18年9月までに実施されるものとされた。一般に、自治体においては、年度の途中における事業開始は避けられることから、平成18年4月から導入したケースが比較的多い。また、制度導入された第1期の期間としては、試験導入的な意味合いもあり、指定管理者期間が3年間としたケースが比較的多いといえる。また平成20年度末に指定期間が終了することに伴い再選定、更に平成25年7月(本稿執筆現在)では、再再選定となる公の施設が比較的多いといえる。

なお、本稿では、指定管理者制度に関する経緯、導入にあたっての選定委員会などに関

する問題、課題などの論述については省略する。これらの課題などについては、出井信夫編著『指定管理者制度』（学陽書房、平成17年2月）および出井信夫・吉原康和『最新事例指定管理者制度の現場』（学陽書房、平成18年4月）を参照されたい。

(2) 制度導入直後の実態

指定管理者制度導入直後における平成18年2月現在における公の施設の指定管理者制度の導入状況は、「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（総務省行政局行政課、平成19年1月）を要約すると次のとおりである。詳細については、同調査報告書を参照されたい。

- ① 指定管理者制度が導入されている施設の数、61,565施設ある。
- ② 全国では、約2割、11,252施設で民間企業等が指定管理者に指定されている。
なお、「民間企業等」の内訳は、株式会社・有限会社が11.0%、NPO法人が1.7%、その他（企業体、医療法人、学校法人等）が5.6%となっている。
- ③ 都道府県、指定都市では施設の約5割、市区町村では約2割が公募により指定管理者を選定している。

(3) 最近の制度導入の状況

最近の制度導入の状況については、平成24年11月6日（総務省報道資料）に発表された『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』を概観する。詳細については、同調査報告書を参照されたい。

公の施設の指定管理者制度については、平成15年の地方自治法改正で導入されて以来、まもなく10年を迎える。

この間、導入施設数が増加する一方、留意すべき点も明らかになってきたため、平成22年12月28日に運用に関する通知が発出された。先の調査結果は、この通知の項目も含めて、

平成24年4月1日現在における各地方公共団体の指定管理者制度の導入状況等を調査したものである。

調査時点は、平成24年4月1日現在（前回調査は平成21年4月1日現在）で、対象団体は、都道府県、政令指定都市、市区町村である。

調査結果の概要について要約すると、次のような状況である。

- ① 指定管理者制度が導入されている施設数は73,476施設である。

都道府県	7,123施設
指定都市	7,641施設
市区町村	58,712施設
合計	73,476施設

- ・前回調査（70,022施設）から、3,454施設の増加
- ② 約3割の施設で民間企業等（株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等）が指定管理者になっている。

都道府県	2,304施設（32.3%）
指定都市	3,077施設（40.3%）
市区町村	19,003施設（32.4%）
合計	24,384施設（33.2%）

- ・（ ）内は、各区分の導入施設に占める割合
- ・前回調査（29.3%）から3.9ポイントの増加
- ③ 指定期間は長期化の傾向、「前回の指定期間よりも長い」施設が約3割である。

3年	22.3%
4年	10.1%
5年	56.0%
合計	88.4%

- ・「5年」の割合が、前回調査（47.3%）から8.7ポイントの増加
- ※「前回の指定期間よりも長い」（指定期間の変更状況）は新規調査項目
- ④ 公募は、都道府県、指定都市の約6割、

市区町村の約4割で実施している。

都道府県	63.8%
指定都市	63.3%
市区町村	38.9%
合計	43.8%

・前回調査（都道府県57.9%、指定都市55.8%、市区町村36.0%、全体40.0%）とほぼ同じ

- ⑤ 選定基準は「サービス向上」が最多、次いで「業務遂行能力」「管理経費の節減」となっている。

施設のサービス向上に関すること	95.3%
団体の業務遂行能力に関すること	94.0%
施設の管理経費の節減に関すること	92.4%
施設の平等な利用の確保に関すること	89.8%

・新規調査項目（複数回答）
・選定基準を事前公表している施設について調査

- ⑥ 指定管理者の評価は、約7割の施設で実施している。

都道府県	99.9%
指定都市	96.7%
市区町村	66.1%
合計	72.5%

・前回調査（61.4%）から11.1ポイントの増加

- ⑦ リスク分担に関する各事項について、約8～9割の施設で選定時や協定等に提示

	必要な体制の整備	地方公共団体への損害賠償	利用者への損害賠償	修繕関連	備品関連	緊急時の対応
都道府県	98.8%	77.2%	77.3%	77.6%	75.8%	73.8%
指定都市	96.6%	98.5%	95.5%	99.7%	96.0%	98.2%

市区町村	81.7%	91.3%	92.4%	96.3%	89.3%	87.2%
合計	84.9%	90.7%	91.2%	94.9%	88.7%	87.1%

・新規調査項目 ※前回調査では、「必要な体制の整備」「損害賠償責任」として、協定等への記載の有無を調査→「必要な体制の整備」：76.2%、「損害賠償責任」：82.2%

- ⑧ 労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮について、約6割の施設で選定時や協定等に提示

都道府県	84.9%
指定都市	84.3%
市区町村	55.4%
合計	61.2%

・新規調査項目

- ⑨ 個人情報保護への配慮規定について、約9割の施設で選定時や協定等に提示している。

都道府県	100.0%
指定都市	100.0%
市区町村	94.2%
合計	95.4%

・新規調査項目

- ⑩ 指定管理者の指定の取消し等は、2,415施設

	指定の取消	業務の停止	指定管理の取りやめ	合計
都道府県	153施設	7施設	447施設	607施設
指定都市	43施設	0施設	41施設	84施設
市区町村	635施設	44施設	1,045施設	1,724施設
合計	831施設	51施設	1,533施設	2,415施設

・期間：平成21年4月2日～平成24年4月1日

・前回調査（2,100施設）から315施設の増加

(4) 指定管理者制度導入における今後の課題

当初の指定管理者制度の導入において、都道府県、政令指定都市における施設の約5割程度（市区町村は約2割）が公募されたに過ぎない。また、第三者機関による「選定委員会」が開催されて指定管理者を選定した施設は必ずしも多くはない。

この理由については、様々な理由が挙げられるが、これまで実際に公の施設を管理運営してきた、いわゆる「自治体出資法人」である公益法人などの第3セクター等の法人に対し継続して随意契約を行うため、と概ね考えられる。

指定管理者の更新にあたっては、これまでの経緯や過渡期の暫定的な措置としてやむを得なかったとはいえ、公募や第三者委員会等における選定をしないままで、自治体の職員による委員会等により、無条件で指定管理者を継続、選定するという不明瞭な事態が今後ないことを願う。

また、選定の更新においては、モニタリングなど利用者の意見聴取などに関しても重視されるべきであることは論を俟たない。

公の施設の管理運営については、これまでの直営方式を続ける場合においても、利用者の意見聴取を取り入れることにより、施設整備の目的である公共・公益サービスの提供に資するとともに、施設のよりよい管理運営を目指すことが肝要である。

また、施設管理者が自治体出資法人で、かつ財団法人のような公益法人の場合や株式会社等の場合、あるいは民間企業等の場合、NPO法人、医療法人等の非営利法人の場合など、指定管理者の法人形態によっては、課税対象となる法人であるか否かの相違がある点に関しても、十分に議論する重要な課題であることを失念してはならないことを付言しておきたい。

IV 公益信託の概要

公益信託は、公益法人ほどに、世に知られた存在であるとは言い難い。しかし、信託業務の様々な業態の中において、「公益」という名が冠された、「公益事業」である。筆者は、新公益法人制度において、基本的な財産額が小規模な法人で活動実績についてもそれほど活発ではない公益法人、特に、奨学金の給付や貸与、少額な研究奨励金等の給付などを実施している公益法人において、給付や貸与件数の少ない法人などについては、法人側の意向はあるものの、公益信託制度の仕組みや機能を活用した方が適切であり、新公益制度の補完的な役割、機能を担うものとして重要であると認識している。以下、公益信託制度について概観する。

(1) 公益信託とは

公益信託とは、個人・法人の委託者が一定の公益目的のために財産を信託し、受託者にその財産を移転し、その公益目的に従って財産を管理・運用させ、公益目的を実現しようとする制度である。公益信託を行うには、基本的に、主務官庁の認可が必要である。活動の範囲が同一の都道府県内の場合には主務官庁として都道府県知事により認可され、全国的な活動団体は所管官庁の大臣より認可されることになっている。公益信託は、一般に、公益法人の財団法人組織が簡易化されたものと説明される。

(2) 公益信託の創設

公益信託は、昭和52年に信託銀行が第1号を受託し、その後個人の資産蓄積や企業の社会貢献意識の高まりなどを背景に着実に増加し、今では様々な公益分野に活用されており、引き続き民間公益活動の一端を担うべくその発展が期待されている。

(3) 「公益信託」に関する法律

「公益信託に関する法律」(大正11年4月21日法律第62号、最終改正：平成18年12月15日法律第109号)には、次のように、第1条には公益信託に関する規定、第2条には公益信託の主務官庁の許可、第3条には公益信託の主務官庁の監督、第4条には公益信託の主務官庁の事務処理の検査について、明記されている。

第一条 信託法(平成十八年法律第八号)第二百五十八条第一項ニ規定スル受益者ノ定ナキ信託ノ内学術、技芸、慈善、祭祀、宗教其ノ他公益ヲ目的トスルモノニシテ次条ノ許可ヲ受ケタルモノ(以下公益信託ト謂フ)ニ付テハ本法ノ定ムル所ニ依ル

第二条 信託法第二百五十八条第一項ニ規定スル受益者ノ定ナキ信託ノ内学術、技芸、慈善、祭祀、宗教其ノ他公益ヲ目的トスルモノニ付テハ受託者ニ於テ主務官庁ノ許可ヲ受クルニ非ザレバ其ノ効力ヲ生ゼズ

② 公益信託ノ残存期間ニ付テハ信託法第二百五十九条ノ規定ハ之ヲ適用セズ

第三条 公益信託ハ主務官庁ノ監督ニ属ス

第四条 主務官庁ハ何時ニテモ公益信託事務ノ処理ニ付検査ヲ為シ且財産ノ供託其ノ他必要ナル処分ヲ命スルコトヲ得

② 公益信託ノ受託者ハ毎年一回一定ノ時期ニ於テ信託事務及財産ノ状況ヲ公告スルコトヲ要ス

なお、平成18年12月に信託法が改正された(平成19年9月施行)。改正された信託法のポイントは次の3点である。

① 受託者の義務等の内容を適切な要件の下で合理化：(1)忠実義務に関する規定の合理化、(2)自己執行義務に関する規定の

合理化

② 受益者の権利行使の実効性・機動性を高めるための規律の整備：(1)受益者が複数の信託における意思決定方法の合理化、(2)信託監督人・受益者代理人制度の創設、(3)帳簿等の作成、保存等に関する規律の整備、(4)受託者の行為の差止請求権の創設

③ 多様な信託の利用形態に対応するための制度の整備：(1)信託の併合・分割の制度の創設、(2)受益証券発行信託、限定責任信託、自己信託等の創設

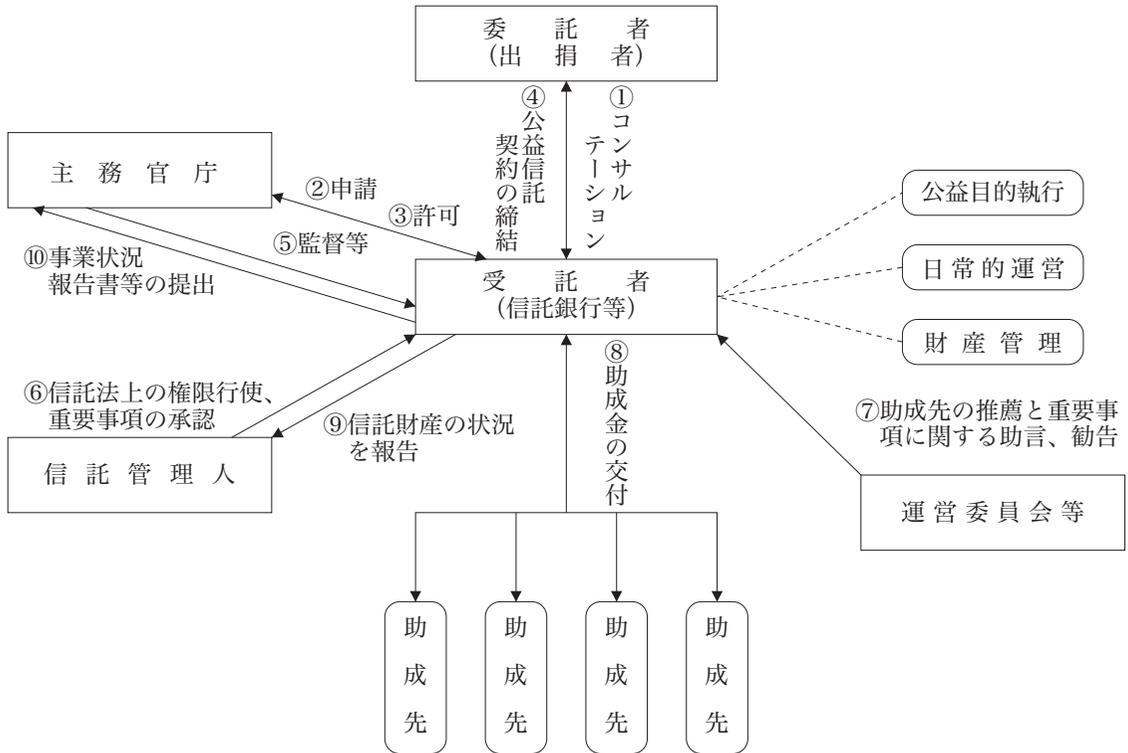
このように、信託法では公益信託は明確に公益目的を遂行するために設立すると明文化されている点が大きな特徴である。

(4) 公益信託の仕組み

「公益信託の仕組み」については、次頁図に示すとおりである(図1参照)。

①委託者(出捐者)と受託者の間で、公益目的の具体的な選定、その目的を達成するための方法、公益信託契約書の内容などをあらかじめ綿密な打ち合わせを行う。②受託者は、公益信託の引き受けの許可を、主務官庁に申請する。③主務官庁は、これを審査の上許可する。④主務官庁の許可を受けた後に、委託者と受益者との間で、「公益信託契約書」を締結する。⑤主務官庁は、財団法人に対するのと同様の監督のほか、公益信託事務処理の検査をしたり、受託者に対して必要な処分を命ずることがある。⑥信託管理人は、不特定多数の受益者のいわば代表者として、受託者の職務のうち重要な事項について承認を与える。⑦運営委員会等は、公益目的の円滑な遂行のため受託者の信託事務遂行の補助者として、重要な事項について意見を述べ、勧告を行う。⑧受託者は、運営委員会等の意見にしたがい、その公益信託の目的に沿った助成先への交付を行うなど公益目的を遂行する。

【図1 公益信託の仕組み】



公益信託の一般的な仕組みを上記の図により説明すると次のとおりです。

- ① 委託者（出捐者）と受託者（信託銀行等）との間で、公益目的の具体的な選定、その目的達成のための方法、公益信託契約書の内容などについて、あらかじめ綿密な打合せを行います。
- ② 受託者は、公益信託の引受けの許可につき、主務官庁に申請します。
- ③ 主務官庁は、これを審査のうえ、許可します。
- ④ 許可を受けた後、委託者と受託者との間で、「公益信託契約」を締結します。
- ⑤ 主務官庁は、公益信託の事務処理につき検査をしたり、受託者に対して必要な処分を命ずることができます。
- ⑥ 信託管理人は、受託者の職務のうち重要な事項について承認を与えます。
- ⑦ 運営委員会等は、公益目的の円滑な遂行のため、受託者の諮問により、助成先の推薦および公益信託の事業の遂行について助言・勧告を行います。
- ⑧ 受託者は、運営委員会等の助言・勧告にもとづき、その公益信託の目的に沿った助成先への助成金の交付を行います。
- ⑨ 受託者は、毎年1回、一定の時期に信託財産の状況を信託管理人に報告します。
- ⑩ 受託者は、毎事業年度終了後、3ヶ月以内に事業状況報告書等を主務官庁に提出します。

(5) 公益信託の受託状況

公益信託の受託概要について、①受託件数と信託財産残高、②信託目的別受託状況については、次のとおりである。

- ① 受託件数と信託財産残高の受託状況については、表1に示すとおりである。
平成9年度末は、526件、54,243百万

円であった。その後、平成14年度末に受託件数は572件とピークに、また信託財産残高は平成12年度末に73,699百万円とピークを迎えたが、近年では、受託件数、信託財産残高は共に減少傾向であり、平成24年度末には受託件数は505件、信託財産残高は59,641百万円となっている。

【表1 公益信託受託状況】

(単位：件、百万円)

年度末	件数	残高
平9 (1997)	526	54,243
10 (1998)	542	56,197
11 (1999)	550	61,894
12 (2000)	566	73,699
13 (2001)	571	73,355
14 (2002)	572	71,965
15 (2003)	565	70,917
16 (2004)	562	69,325
17 (2005)	563	69,081
18 (2006)	555	68,294
19 (2007)	553	69,198
20 (2008)	546	66,799
21 (2009)	540	65,309
22 (2010)	525	62,277
23 (2011)	514	60,212
24 (2012)	505	59,641

② 信託目的別受託状況については、表2に示すとおりである。

信託目的については、奨学金支給が最も多く、161件、16,142百万円となっている。

公益信託の受託者については、信託法（平成18年12月15日法律第108号として改正）の規定が適用されるほか、「公益信託の引受け許可基準等について」（平成6年9月13日公益法人等指導監督連絡会議決定）において、「受託者は、適切な運営管理をなし得る能力を有するもので、社会的な信用を有し、かつ、知識及び経験が豊富であること」が要件とされている。また、受託者が営業を目的として、「営利の目的をもって」かつ「反復継続して」公益信託の受託を行う場合においては、信託業法（平成16年12月3日法律第154号）に基づき免許等を受けた者であること等が必要とされている。

(6) 「公益信託」の主な事例

【委託者の動機・経緯】

公益信託の「委託者」は、個人が最も多い。

【表2 公益信託の信託目的別受託状況（平成25年3月末現在）】

(単位：件、百万円)

信託目的	件数	残高
奨学金支給	161	16,142
自然科学研究助成	80	9,160
教育振興	67	2,658
国際協力・国際交流促進	42	4,065
社会福祉	37	3,384
芸術・文化振興	24	5,202
都市環境の整備・保全	28	7,557
自然環境の保全	20	4,700
人文科学研究助成	15	860
文化財の保存活用	3	183
動植物の保護繁殖	1	309
緑化推進	1	30
その他	26	5,386
合計	505	59,641

因みに、「個人」の場合については、故人の遺言や遺族の意思などによる資金を基金として提供するもの、「法人」の場合については、創業者などの株式や株式などを換金した基金などを提供するもの、「任意団体」の場合には、社会貢献や寄付金などによる資金を基金として提供するものなどが、比較的多い。

【自治体の主な事例】

自治体を委託者とする公益信託は、全国に約20件ある。

近年では、NPO法人や社会活動団体法人など、社会貢献活動を推進している団体やグループの活動支援、助成などの観点により、自治体の基金活用例などとして設立されるものが比較的多いといえる。

なお、1つの事例として挙げるが、「公益信託横浜野毛地区まちづくりトラスト」は、かつて筆者が横浜市より調査研究の依頼を受け、同地区の地域活性化に関する調査報告書『みなとみらい21周辺地区の活性化方策の策定に係わる調査』（1988年3月）を提出した中

で、設置を提言した公益信託である。横浜市は、当時、ある民間企業から多額の寄付金を受けることになっていた。この調査研究の目的はいくつかあったが、その趣旨の一つに、この寄付金の活用方策に関するものがあった。

調査研究において、寄付金の活用方策の提言として、寄付金を原資に横浜市が基金として公益信託することにより、長期的な観点より横浜野毛地区の発展に資する諸活動の支援・育成を図ることを目的に、公益信託を設置することを提案した。この提言を受けて、横浜市では「公益信託横浜野毛地区まちづくりトラスト」を設置したのである。

【民間企業の主な事例】

民間企業などを委託者とする公益信託のうちでは、信託財産規模が比較的大きな事例として、「公益信託富士フィルム・グリーンファンド（略称FGF）」がある。これは、同社の50周年記念事業として1983年に公益信託されたもので、信託財産残高は約10億円である。設定された公益信託の中で比較的大規模な信託財産であると設立当時注目された。信託目的は、緑化事業を中心とした自然環境の保全および創出に関する事業を総合的に推進、助成するもので、具体的には自然環境保全の研究助成、自然環境保全のボランティア団体等の育成、支援に基金の果実（利子相当部分）を充てる。信託管理人・運営委員会の委員は学識経験者が委嘱され、助成先等の内容を審査する。なお、実際の事務は三井信託が受託者として行なっている。

【ボランティア活動による募金型の主な事例】

一般に公益信託は一定額の委託・拠出された信託財産を運用するが、船橋JC(青年会議所)が提唱して公益信託された「コミュニティファンド=さざんかさっちゃん教育基金(委託者：さざんか募金運動推進協議会)」は、一定額の基金を基礎に、その後毎年度、任意

に寄付された寄付金や募金等を追加するという「信託財産の募金型・追加型の公益信託」の代表例である。JR・東武野田線の船橋駅前に、シンボルマークのモニュメント「さざんかさっちゃんの募金像(母子像)」が設置され、市民や駅前の待ち合わせ場所としてもよく利用されている。信託目的は、交通遺児など母子家庭などの奨学育英金の給付である。

このような公益信託の受託業務を取り扱う信託銀行では、事務経費等で業務を代行している。本来の「信託ビジネス」というよりは、信託銀行の社会貢献活動の一環として「公共公益サービスを業務代行している」という意味では、むしろ「公益ビジネス(公益事業支援ビジネス)」と位置づけられる。

なお、自治体を委託者とする公益信託の事例については、表3を参照されたい。

(7) 信託の受託概況

平成25年3月末の信託の受託概況(信託の機能別分類に基づく計数)については、次のとおりである。

- ① 信託財産総額は、797.1兆円(前年同月末比36.0兆円増、4.7%増)となっている。
- ② 資産運用型信託は、121.7兆円(前年同月末比4.8兆円増、4.1%増)となっている。主な内訳を前年同月末比で見ると、金銭信託が27.6兆円と0.7兆円減、年金信託が35.8兆円と2.0兆円増、有価証券の信託が53.2兆円と4.3兆円増となっている。
- ③ 資産管理型信託は、592.6兆円(前年同月末比31.0兆円増、5.5%増)となっている。主な内訳を前年同月末比で見ると、金銭信託が95.7兆円と1.8兆円増、年金信託が42.0兆円と0.6兆円減、投資信託が111.1兆円と8.1兆円増、再信託が261.8兆円と16.5兆円増となっている。
- ④ 資産流動化型信託は、58.5兆円(前年同月末比1.5兆円減、2.5%減)となっている。

【表3 自治体を委託者とする公益信託の事例（平成11年度末現在）】

(単位：千円)

名 称	発 足 年	委 託 者	信託財産残高
公益信託くまもと21ファンド	平成元年7月12日	熊本県	2,207,225
公益信託横浜野毛地区まちづくりファンド	平成2年11月13日	横浜市	1,207,403
公益信託上三川町ふるさと人財育成基金	平成3年7月29日	上三川町	98,180
公益信託しまね文化ファンド	平成3年8月26日	島根県	2,200,607
公益信託しまね女性ファンド	平成4年6月24日	島根県	479,608
公益信託越谷都市整備トラスト	平成5年11月30日	越谷市	400,000
公益信託ヨコハマポートサイトまちづくりトラスト	平成7年3月31日	横浜市	585,808
公益信託能都町エンデバーファンド21	平成8年10月4日	石川県能都町	66,279
公益信託道志水源基金	平成9年2月17日	横浜市・山梨 県道志村	1,011,601
公益信託源河朝明記念那覇市社会福祉基金	平成10年12月12日	那覇市	165,473
公益信託大和銀文庫基金	平成11年3月25日	大阪府	31,726
公益信託こうちNPO地域社会づくりファンド	平成11年5月25日	高知県	24,605
公益信託那覇市NPO活動支援基金	平成11年10月7日	那覇市	57,720
公益信託はぎ大学支援市民基金	平成12年2月1日	萩市	9,183
公益信託青森県ボランティア基金	平成12年3月31日	青森県	75,000
計15件			8,620,418

※ 一般社団法人 信託協会の当時の資料に基づき、筆者が作成した。

※ (出所) 出井信夫『都市・地域政策と公民連携・協働—PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究—』(地域計画研究所、平成14年3月) 213頁。

※ 信託協会では、現在「公益信託データベース」を作成している。

同サイトでは、「目的」「主務官庁」「活動内容」(キーワード)を入力、検索すると、各信託の次の概要、項目の「目的」「活動内容」「発足年月日」「主務官庁」「当初信託財産」「受託者」(照会先・電話番号)「備考」は明示されるものの、「委託者」については明示されない。個人情報遵守の観点からであろうが、「個人」「団体」の区分、また委託者は、「自治体については明示されるような工夫が必要である」と勘考するものである。

現段階では、自治体が委託者となるケースは、筆者作成の資料・データ以外には、不明である。この資料作成以後、新潟県など、いくつかの自治体で、NPO等の市民活動支援のために公益信託を設置したという話は聞いたことはあるが、全体像、詳細は不明である。

主な内訳を前年同月末比で見ると、金銭債権の信託(貸付債権、売掛債権の信託など)が32.5兆円と1.9兆円減、不動産の信託が25.3兆円と0.4兆円増となっている。

なお、資産流動化型信託は、金融機関、企業の財務の改善や資金調達の方法として利用されており、金銭債権の信託は、金融機関が保有する貸付債権や企業が保有する売掛債権を流動化するために、不動産の信託は、不動産投資市場において、

信託機能を活用して不動産の流動化を行うために利用されている。

V 監督の基本的考え方と立入検査等

法人が、移行認定・認可された後における「監督の基本的な考え方」について、内閣府では、平成20年11月21日、次のような内容の基本的な考え方を発表している(出所：『公益法人information国・都道府県公式公益法人行政総合情報サイト』)。

(1) 監督の基本的考え方

内閣府から公表された「監督の基本的な考え方」は、次のとおりである。

今回の公益法人制度改革により①監督についても主務官庁による裁量的なものから法令で明確に定められた要件に基づくものに改められたこと、②法律により法人のガバナンス（内部統治）及び情報開示について詳細に定められたことを踏まえ、また、③不適切な事案は制度に対する信頼を揺るがしかねないこと、④法人の実態を十分に把握しなければ効果的な監督を行うことができないことを考慮し、国の監督機関（行政庁たる内閣総理大臣及び法律で内閣総理大臣の権限を委任された公益認定等委員会）は、次のような考え方で新公益法人（新制度の公益社団法人及び公益財団法人をいう。以下同じ。）の監督に臨むことを基本とする。

- (1) 法令で明確に定められた要件に基づく監督を行うことを原則とする。
 - (2) 法人自治を大前提としつつ、民による公益の増進のため新公益法人が新制度に適切に対応できるよう支援する視点を持つ。
 - (3) 制度への信頼確保のため必要がある場合は、問題ある新公益法人に対し迅速かつ厳正に対処する。
 - (4) 公益認定申請等の審査、定期提出書類等の確認、立入検査などあらゆる機会を活用して法人の実態把握に努める。
- なお、移行法人（公益目的支出計画を実施中の一般社団法人及び一般財団法人をいう。以下同じ。）については公益目的支出計画の履行を確保する観点から監督を行うこととされており、移行法人が公益の目的のための支出（整備法第119条第2項第1

号各号の支出をいう。）を行う限りにおいて共通の規律が必要と考えられることから、原則として新公益法人の監督に準じた考え方で監督を行う。

注 監督の具体的措置の範囲

「監督」は、公益認定（新規、移行）、移行認可の登記終了後、行政庁及び法律で行政庁の権限を委任等された合議制の機関が、新公益法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において、また、移行法人の公益目的支出計画の履行を確保するために必要な範囲内において、行うものである。

新公益法人については、公益法人認定法では第2章第3節に「公益法人の監督」が設けられ、報告徴収、立入検査、勧告、命令、認定の取消し等の規定が置かれているほか、他節に規定されている変更の認定、定期的な事業報告等も新公益法人の事業の適正な運営を確保するための措置であり、これら全体を監督の具体的措置として捉えることとする。

移行法人については、整備法第123条第2項に監督の根拠規定が置かれ、更に公益目的支出計画の変更の認可、公益目的支出計画実施報告書の作成及び提出、報告徴収、立入検査、勧告、命令、認可の取消し等の規定が置かれており、これらを監督の具体的措置として捉えることとする。

(2) 山形県の監督の考え方

内閣府では、平成20年11月21日、法人が、移行認定・認可された後における「監督の基本的な考え方」について、基本的な考え方を発表している。

山形県では、「監督の基本的な考え方」を、平成21年3月13日に定めている。内容は内閣

府のものと同じものになっている。

この制定については、第4回審議会（平成21年2月20日）に諮られ、承認された。

(3) 法人の立入検査の考え方と立入検査結果

法人が、移行認定・認可された後における「立入検査の考え方」について、内閣府では、平成21年12月24日、次のような内容の基本的な考え方を発表している（出所：『公益法人information国・都道府県公式公益法人行政総合情報サイト』）。

(4) 法人の立入検査の考え方

「立入検査の考え方」は、次のとおりである。

新公益法人（注1）及び移行法人（注2）の監督については、法令の規定に加えて基本的考え方を平成20年11月に内閣府として取りまとめたところである。

監督の具体的な措置のうち、立入検査は新公益法人及び移行法人の実態把握のための重要な手段のひとつである。「監督の基本的な考え方」を踏まえ、新公益法人に対しては公益法人認定法、移行法人に対しては整備法に基づき、適正かつ効果的な監督を効率的に行うことができるよう、立入検査の原則的な考え方を示すこととする。

1 新公益法人の立入検査

(1) 新公益法人の立入検査は、公益法人認定法第27条第1項で示された、「公益法人の事業の適正な運営を確保するために必要な限度において」、すなわち法令で明確に定められた新公益法人として遵守すべき事項に関する新公益法人の事業の運営実態を確認するという観点から行う。

(2) 公益認定後第1回の立入検査はできるだけ早期（公益認定後概ね1年から3年以内を目途とする。）に実施すること

とする。

立入検査を適切なものとするために、年度当初までに立入検査に関する計画を毎年作成する。新公益法人の事業の運営状況に応じて立入検査の頻度を増やすなど、重点的かつ機動的な計画とする。

立入検査の対象となる新公益法人へは、立入検査実施予定日の概ね1か月前に立入検査の実施日時、場所等を通知する。

(3) 立入検査の中で、法人関係者から要請があった場合又は必要であると判断する場合には、新公益法人制度に関する理解を深め、適切な法人運営の実施を支援する観点から、制度の詳細について説明等を行う。

(4) 公益認定審査等の際の監督担当者への申し送り事項等、定期提出書類、変更の届出、報告徴収で得られた情報、外部から提供された情報等を活用し、公益目的事業の実態等立入検査を行わなければ確認が困難な事項を中心に、重点的に検査を実施する。現場における検査の状況等から検査対象事項を広げる必要があれば、臨機応変に対応する。

法人運営全般については、理事及び監事等法人運営に責任をもつ者から説明を求める。

(5) 公益認定の基準又は欠格事由等に関連する新公益法人の問題点が発覚した場合には、問題点の重大さを勘案して、適時適切に立入検査を実施する。

2 移行法人の立入検査

移行法人の立入検査については、整備法第128条第1項の規定に基づき、移行法人が、次の一から三のいずれかに該当

すると疑うに足りる相当な理由があるときには、特例民法法人から一般法人への移行に係る整備法の規程の施行に必要な限度において立入検査を実施することとなる。

すなわち、立入検査を行う前提条件として、公益目的支出計画の履行を確保できないと疑うに足りる相当な理由があることが必要であり、移行法人に対する立入検査は事前に計画して行うものではなく、このような事態の発生に対して実施する。

- 一 正当な理由がなく、整備法第119条第2項第1号の支出をしないこと。
- 二 各事業年度の整備法第119条第2項第1号の支出が、公益目的支出計画に定めた支出に比して著しく少ないこと。
- 三 公益目的財産残高に比して当該移行法人の貸借対照表上の純資産額が著しく少ないにもかかわらず、整備法第125条第1項の変更の認可を受けず、将来における公益目的支出計画の実施に支障が生ずるおそれがあること。

【注】

(注1) 新制度の公益社団法人及び公益財団法人をいう(特例民法法人から移行の認定(整備法第44条)を受けた場合と、新規設立の一般社団法人又は一般財団法人が公益認定法第4条の認定を受けた場合は同様である。)

(注2) 特例民法法人から移行の認可(整備法第45条)を受けて通常の一般社団法人又は一般財団法人となり、公益目的支出計画を実施中である法人をいう。

(5) 山形県の立入検査の考え方

内閣府では、平成20年11月21日、法人が、移行認定・認可された後における「立入検査

の考え方」について、基本的な考え方を発表している。

山形県では、「立入検査の考え方」を、平成21年3月13日に定めている。内容は内閣府のものと同じものになっている。

この制定については、第12回審議会(平成22年3月16日)に諮られ、承認された。

(6) 平成23年度総務省所管特例民法法人等の立入検査の結果

直近の総務省所管特例民法法人等の立入検査の結果について、平成24年11月30日に発表された、報道資料「平成23年度総務省所管特例民法法人に対する立入検査の実施状況」について、概要を紹介する。

報道資料には、次のように示されている。

【総括表】

所管法人数	立入検査実施法人数	改善すべき点のあった法人
246法人	96法人	44法人

(注) 所管法人数は平成23年12月1日現在。

【改善すべき点のあった法人の内訳】

改善すべき点のあった法人				
	法人運営面で問題のあった法人	事業の内容・実施等の面で問題のあった法人	財務・会計面で問題のあった法人	その他
44法人	27法人	17法人	31法人	0法人

(注) 複数の改善すべき点があった法人があるため、改善すべき点のあった法人数と、内数の合計数は一致しない。

「公益法人の指導監督体制の充実等について」(平成13年2月9日公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申合せ)において、各府省は、所管特例民法法人に対する立入検査を少なくとも3年に1回実施し、毎年度の立入検査の実施状況を取りまとめ、その結果を公表することとされている。

今般、本申合せに基づき、平成23年度にお

ける総務省所管特例民法法人に対する立入検査の実施状況を取りまとめたので、公表する。
〔主な指摘事項と改善措置（予定を含む）〕

<法人運営面>

- ・各種規定（事務処理規程、公印規程等）に不備が見られる。（措置するよう指導。）
- ・情報公開が不十分である。（事務所に必要書類を備え置き、閲覧に供するよう指導。）

<事業実施面>

- ・収益事業に対する支出の割合が総支出の2分の1を超えている。（収益事業の実施を必要限度にとどめ、公益事業への支出の割合を高めるよう指導。）
- ・定款に定められた事業の一部を実施していない（定款に定められた事業を行うよう指導。）

<財務・会計面>

- ・内部留保の水準が「公益法人の設立許可及び指導監督基準」で規定する30%程度を超えている。（内部留保水準の引下げを図るよう指導。）

<過去3年間の立入検査実施率が100%に満たなかった理由>

- ・引き続き法人の自主解散を指導中。
- ・平成23年度に解散予定法人であったため（解散済）

【立入検査の実施状況（平成21年度～平成23年度）】

所管法人数	立入検査実施法人数	立入検査実施率(%) (実施法人数/所管法人数×100)
246法人	244法人	99.2%

(注) 所管法人数は平成23年12月1日現在。立入検査実施法人数は、平成21年度～平成23年度の3年間に立入検査を実施した法人の実数である。

(7) 平成24年度山形県移行認定法人の立入検査の結果

山形県では、平成24年度から立入検査を実施しており、これまで移行認定された各公益

法人について立入検査が実施され、その状況は第54回審議会（平成25年4月19日）で報告され、了承された。

平成24年度は15法人に対して立入検査を実施した。概ね、移行認定された各公益法人においては、法令に準拠した法人運営がなされていたが、2法人に対して不適切な点を指摘して改善を求めている。その内容は、いずれも理事会等の開催手続きが不適切であるなど、法人運営に関する事項であり、新公益法人制度に不慣れなために問題があったものと思われる。

なお、本稿は紙幅の都合上、本来の原稿を大幅に圧縮したことを了承願いたい。

因みに、平成25年8月末に秋田県庁で「北海道・東北ブロック会議」が開催された。内閣府公益認定等委員会委員長等と同委員会事務局職員、また各道・県の公益認定等審議会委員と同審議会事務局職員が出席して、種々の観点より意見交換した。会議において、山形県は、平成24年度に、審議会事務局職員が立入検査を実施したことを報告した。

総務省の立入検査においても種々指摘されているように、新公益法人制度に不慣れな法人においては、今後、様々な問題が表面化することが懸念される。

今後、立入検査が実施される法人にあっては、法人運営に留意されたい。

VI 法人の移行後における課題と対応

これまで移行認定・認可された法人について、筆者がこれまで知見、見聞した法人の事例を踏まえて、(1)移行申請、審査における法人側の判断や基準、(2)移行申請、審査にみる法人の問題・課題、(3)移行後における法人の対応問題・課題、(4)移行後における自治体出捐法人等の対応問題・課題などについて概観する。

(1) 移行申請、審査における法人側の判断や基準

法人が一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するか、または公益社団及び公益財団法人として移行認定申請するかについては、各法人の裁量の範囲の問題であり、法人の意思決定によるものである。

法人においては、どのような判断や基準で、移行認可申請、移行認定申請しているのかについて概観する。

一般に、「公益社団・財団法人を選択する際のポイントとその特徴」については、次のように要約される。

公益社団・財団法人に認定されるには、法人法および認定法の基準を満たすことが必須条件である。財産についても、公益目的事業財産とそれ以外の財産を区分する必要や、収益事業の収益の一定割合を公益目的事業財産とする必要があるなど、認定法に則った運営が必要とされる。

また、税法上の優遇措置を受けつつ、特に寄付を主要な財源として公益目的事業を行なう法人、または、収益事業で得られた収益を財源の一部として公益的事業を実施したいと考えている法人が、公益社団・財団法人を選択することが想定される。

一方、「一般社団・財団法人を選択する際のポイントとその特徴」については、次のように要約される。

一般社団・財団法人に認定されるには、法人法に適合していることが必須条件である。公益目的支出計画実施中は、毎事業年度の公益目的支出計画の実施報告が必要となるが、比較的自由的な立場で公益的な事業はもとより、様々な事業を柔軟に実施したいと考えている法人が、一般社団・財団法人を選択することが想定される。

また、税制のうち、法人税については、非

営利が徹底された法人等においては、収益事業のみに課税されるが、受取利子等に係る源泉所得税については課税されることになる点は注意する必要がある。

このように、一般社団及び一般財団法人については、法人活動や法人の事業などは、柔軟に実施できるものの、公益目的事業以外については原則課税という点に留意する必要がある。

実際には、どのような判断や基準によって、公益（一般）社団・財団法人に移行するのか、ある財団法人においては、法人の「組織移行」について、次のような4つの観点、すなわち、①機動的な財団の運営の観点、②寄付等に頼らない運営の観点、③優遇税制の適用の観点、④一般または公益財団法人移行に係る制約点と対外的評価の観点より、「一般財団」「公益財団」のメリット・デメリットを比較検討している。参考にその議論のポイントを要約、詳解する。

① 機動的な財団の運営の観点

公益財団→機動的な理事会等の開催が難しい

「公益認定基準」の遵守 ※（役員3分の1規定）

役員は、理事会等への代理出席は認められないうえ、役員のうち3分の2以上は外部から招聘しなければならない。

→上記認定基準に違反すると認定取り消しとなり、他団体に財産を贈与

② 寄付等に頼らない運営の観点

一般財団→運営費用を基本財産から支出可能

公益財団→運営費用は殆ど寄付金により賄う

③ 優遇税制の適用の観点

公益財団法人→受取利息に係る源泉所

得税が非課税

→但し、現状の金利水準では年間3万円程度のメリットしかない

④ 一般または公益財団法人移行に係る制約点と対外的評価の観点

一般財団法人・公益財団法人

→現状の事業運営を継続するにあたり、一般及び公益財団どちらに移行しても制約されるものは無く、対外的評価も大きく変わることは考えにくい。

このように、法人の移行に際しては、各法人において、比較検討されている。

法人の移行に際しては、「一般」となるのか、「公益」となるのか、それぞれメリットやデメリットを比較検討、議論をする際には、法人の事務所や事業遂行するための事業用施設や設備などの固定資産を自己所有している法人や団体であるのかなどによっても、メリットやデメリットは異なるといえる。

また、多くの自治体出捐法人のように、指定管理業務を行っているだけで、施設は自己所有していない法人や団体であるのかによって、固定資産税などの課税関係も異なる点についても、同様に留意する必要がある。

(2) 移行申請、審査にみる法人の対応問題と課題

繰り返しになるが、移行する法人が、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するか、または公益社団及び公益財団法人として移行認定申請するかについては、各法人の自由裁量範囲の問題であり、法人の意思決定により任されている。

類似した事業や業務などを行っている法人や団体について、例えば、青年会議所、シルバー人材センター、奨学金の貸与や給付を行っているような奨学・育英基金など、あるいは各業界団体の支部的な役割を果たしているような法人や団体については、概ね同じよ

うに、公益社団法人や公益財団法人に移行認定申請する例が比較的多いといえるが、中には、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するものも少なからずある。

自治体が出捐出資して設立された法人や団体、すなわち、各都道府県や各市町村において設立された法人や団体、いわゆる「第3セクター」と呼ばれる法人や団体、とりわけ、指定管理者となっている法人や団体においては、公益社団法人や公益財団法人に移行認定申請する例が比較的多いといえる。しかし、中には、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するものも少なからずある。一般社団及び一般財団法人として移行認可申請する法人や団体においては、指定管理業務を収益事業として、認識された結果であるといえよう。

一方、自治体が出捐出資して設立された法人や団体ではないものの、自治体から財政支援を受けたり、あるいは指定管理業務を行っている、自治体の外郭的な団体として位置づけられている法人や団体においては、公益社団法人や公益財団法人として移行するのは、法人や団体の事業内容や業務内容の観点からみて厳しいという認識から、とりわけ、当該団体の県の指導として、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請するものもある。これらの法人においては、法人登記する際に、所管官庁から公益社団法人や公益財団法人に移行認定申請しなかったのか、と問われた法人や団体がいくつか散見される。これらの法人においては、移行後における対応などが注目される。

また、仄聞するところによれば、公益社団法人や公益財団法人に移行認定された法人のみならず、一般社団及び一般財団法人においても、各法人においては、法人の移行後に、税務当局から、事業内容や業務内容などの照

会などがあったといわれている。

このように、税務当局においては、各法人の移行後に対して、法人税等の課税の観点から、極めて大きな関心事であることを示していることは、移行後の各法人においても十分留意する必要があるといえる。

(3) 移行後における法人の対応問題・課題

前述したように、青年会議所、シルバー人材センター、奨学金の貸与や給付を行っているような奨学・育英基金など、あるいは各業界団体の支部的な役割を果たしているような法人や団体の中で、今回の法人の移行においては、公益社団法人や公益財団法人ではなくて、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請した法人や団体が少なからずあるといえよう。

これらの法人や団体については、今回の移行期間内では、十分に資料整理ができなかった、また検討しきれなかった小規模な法人や団体、あるいは審議会において出されたいくつかの疑問点や質問事項、また指摘された事項等に対して、審議会の委員を説得するだけの論拠や説得材料に苦慮した結果などから、今回の移行期間においては、一般社団及び一般財団法人として移行認可申請した法人や団体があるものと推測される。

これらの法人や団体については、数年以内に、公益社団法人や公益財団法人へ移行申請する法人や団体が出てくる可能性が高いと考えられるが、現段階では、どの程度あるのかわからない。

いずれにしても、公益認定要件に合致した運営がなされていることが基本的な要件であるということについては、論を俟たない。

(4) 移行後における自治体出捐法人等の対応問題・課題

移行後における自治体出捐法人等の対応問題・課題については、一般社団及び一般財団

法人であれ、公益社団法人や公益財団法人であれ、指定管理業務との関わりの問題が大きな課題である。

公の施設の性格や機能、内容にもよるが、一般に、都道府県等における施設については、公益法人である財団法人等が設立され管理運営される例が多い一方、市区町村においては株式会社等が設立され管理運営される例が多い傾向にある。「公設民営」に関しては、基本的に、自治体の出資法人である公益法人、また株式会社、さらには指定管理者制度との関係に併せて議論する必要がある。

このように、「公設民営」との関係についても、公益法人の事業に対する公益認定の観点より重要な問題がある。つまり、同じような性格や機能を持つ「公設民営」施設においても、公益法人が施設の運営管理を行っている場合と、株式会社等の営利法人が運営管理を行っている場合がある。この両者において、一方の公益法人の場合においては、原則、公益目的事業として認定され非課税事業とされるのに対して、他方の株式会社の場合においては、原則、課税対象とされる。また、一般社団及び一般財団法人の場合においては、収益事業とみなされれば、原則、課税対象事業となるというように、相反する2つの事態が生ずることとなることについて、十分留意する必要がある。

因みに、自治体が新たに投資法人を設立する場合については、公益法人新制度に準拠することになる。自治体の投資法人の法人としては、次のように、①公益社団・財団法人、②一般社団・財団法人、③株式会社等の3つの法人形態が考えられる。

したがって、事業目的や事業内容に応じた法人形態として公益社団・財団法人を設立するに際しては、公益社団・財団法人の設立要件に基づいた所要の要件を満たす必要がある。

同様に、事業目的や事業内容に応じた法人形態として一般社団・財団法人を設立するに際しては、一般社団・財団法人の設立要件に基づいた所要の要件を満たす必要がある。

一方、事業目的や事業内容に応じた法人形態として株式会社を設立する場合については、会社法に基づいた所要の要件を満たす必要がある。

それぞれの法に準拠して、所要の要件を満たす必要がある点に留意することが重要である。

おわりに

本稿では、自治体の出捐法人と指定管理者問題、公益信託の概要、監督の基本的考え方と立入検査等について、その概要を概観するとともに論考した。

とりわけ、自治体の出捐法人である公益法人の指定管理者問題は、これまで筆者は種々の機会において指摘してきた。これは、法人の問題もさることながら、出捐している自治体側の政策や対応、指定管理のあり方など、いわゆる、自治体政策に起因する問題であるといえる。公益財団法人に移行した法人であれ、一般財団法人に移行した法人であれ、移行後の事業展開などの対応が課題である。

一方、公益信託については、筆者は、新公益法人制度においては公益信託制度の仕組みや機能を活用した方が適切であり、新公益制度の補完的な役割、機能を担うものとして重要であると認識している。一般社団法人信託協会においては、同協会のホームページの情

報検索や情報提供の仕方について、公益信託の社会貢献、また公益ビジネスの観点などから、再考する必要があるといえる。後述、別稿で事例詳解する予定の「公益財団法人大阪コミュニティ財団」の例が参考となろう。

いずれにしても、これらの諸点は、自治体の地域政策のあり方や事業展開の方法などに深く関係するもので、自治体政策の観点より、さらに議論、検討する必要であることは、論を俟たない。

また、監督の基本的考え方と立入検査等については、今後の大きな課題である。山形県公益認定等審議会に報告された、立入検査の実態においても、法人側の理事会等の開催手続きが不適切であるなど、法人運営に関する事項について、新公益法人制度に不慣れなために起こった問題などがある。とりわけ、移行手続を当該法人が自ら行わなかった法人、収益事業の比率が高く収支相償の保持が危うい法人、公益目的事業収支のバランス上、恒常的に収益が生ずる法人などにおいては、早急にその対応策を考える必要があるといえよう。

■執筆者Profile■

出井信夫 (いいでい・のぶお)

東北公益文科大学大学院教授。山形県公益認定等審議会委員長代理。経済学博士。第3セクター研究会会長。主著に『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』『基礎からわかる自治体の財政分析』(改訂版)(学陽書房)他、著書、論文多数。